FORMULANDO PROJETOS PARA A CIDADE: O CONSELHO MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Discutindo a Questão da Habitação Popular (1892-1902)

MARCELO DE SOUZA MAGALHÃES[*]

Na introdução do livro *Contribuição ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro, 1866-1906*[1], versão da dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da UFF, no ano de 1980, Lia de Aquino Carvalho se ressente da impossibilidade de dialogar com outros pesquisadores, devido a falta quase que total de trabalhos acerca da questão habitacional da cidade do Rio de Janeiro no período que se propôs estudar.

O historiador Oswaldo Porto Rocha, que apresentou, em 1983, sua dissertação de mestrado no mesmo programa de pós-graduação, tendo como objetivo central discutir algumas questões relativas à reforma urbana implementada durante a administração do prefeito Pereira Passos (1902-1906)[2], também sofreu com a ausência de diálogo.

Fato semelhante ocorreu com o historiador Jaime Larry Benchimol, que apresentou o trabalho intitulado *Pereira Passos: um Haussmann tropical* - *A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro*

---

[*] Doutorando em História da UFF e membro do NUPEHC/UFF. Este artigo é uma versão do capítulo 3 de minha dissertação de mestrado em História: **A encenação da questão da higiene: O Conselho Municipal como teatro (Rio de Janeiro, 1892-1902)**. Niterói: mimeo., 1999, sob a orientação da professora Dra. Magali Engel. Financiada pela CAPES.

[1] CARVALHO, Lia de Aquino. **Contribuições ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro: 1866-1906**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995.

[2] ROCHA, Oswaldo Porto. **A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro: 1870-1920**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995.

no início do século XX[3], como dissertação de mestrado no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da COPPE/UFRJ, no ano de 1982. Neste trabalho, Benchimol se interessa em analisar as diversas transformações ocorridas no espaço urbano.

Se na primeira metade da década de 1980 os três pesquisadores se ressentiam da falta de uma bibliografia com a qual pudessem dialogar, o mesmo já não ocorria na segunda metade da referida década. Em 1986, quando da publicação em conjunto de suas dissertações de mestrado, primeiro volume da Coleção Biblioteca Carioca, Carvalho e Rocha, na parte denominada "Notas dos autores", fizeram questão de afirmar que já não estavam mais sozinhos, pois desde suas defesas (1980 e 1983, respectivamente), um número razoável de pesquisadores passou a apresentar trabalhos tendo como foco central de interesse a história da cidade do Rio de Janeiro, em particular, os projetos e as formas de intervenção sobre o espaço urbano entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX.

Examinando a origem destes trabalhos pioneiros, pode-se concluir que os programas de pós-graduação em História da UFF[4] e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ[5] desempenharam um

---

[3] BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos: um Haussmann tropical. A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

[4] Apenas como exemplos de outros trabalhos desenvolvidos no Programa de Pós-graduação em História de UFF, cf.: BODSTEIN, Regina Cele de Andrade. **Condições de saúde e prática sanitária no Rio de Janeiro (1880-1900**). Dissertação de mestrado, PPGH-UFF, 1984; ELIA, Francisco Carlos da Fonseca. **A questão habitacional no Rio de Janeiro da Primeira República: 1889-1930**. Dissertação de mestrado, PPGH-UFF, 1984; GANTOS, Marcelo Carlos. **Processo e crise urbana: a Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro (1870-1876**). Dissertação de mestrado, PPGH-UFF, 1993.

[5] Apenas como exemplos de outros trabalhos desenvolvidos no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da COPPE/UFRJ, cf.: LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. **Dos trapiches ao porto: um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1991 - Dissertação de mestrado apresentada no ano de 1984; ALBERNAZ, Maria Paula. **As vilas: uma contribuição à história da arquitetura popular no Rio de Janeiro através do estudo do espaço urbano**. Dissertação de mestrado, PUR-UFRJ, 1985; VAZ, Lilian Fessler. **Contribuição ao estudo da produção e transformação do espaço da habitação popular; as habitações coletivas no Rio Antigo**. Dissertação de mestrado, PUR-UFRJ, 1985.

importante papel na construção de uma determinada chave de leitura acerca da história da cidade do Rio de Janeiro. Chave preocupada com os projetos e as formas de intervenção dos poderes públicos no espaço urbano. Todas as dissertações citadas, acabaram, embora por diferentes caminhos, chegando a conclusões similares, ou seja, a existência de um processo de intervenção extremamente autoritário implementado pelos poderes públicos, que tinham por intenção excluir as classes populares do uso de regiões do centro da cidade, expulsando-as para áreas periféricas, como os subúrbios, distantes dos locais de trabalho.

Os grandes referenciais teóricos destes trabalhos produzidos durante os anos 1980, para pensar a questão das modificações ocorridas no espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro entre 1850 e 1906, foram: 1º) a hipótese, apresentada por Friedrich Engels, de que "a organização do espaço urbano seria um mecanismo de controle sócio-econômico, empregado pela burguesia"[6], ou seja, o traçado urbano refletiria de certa forma os interesses e as necessidades do capital; e, 2º) a constatação de que existia uma associação entre o desenvolvimento do capitalismo e o surgimento de grandes cidades modernas, onde categorias como "civilização" e "modernização" passariam a ser relacionadas à questão sanitária das cidades. Com isso, cidade civilizada tornar-se-ia sinônimo de cidade salubre (higiênica) e a pobreza, sinônimo de insalubridade (anti-higiênica).

Além de compartilharem de um mesmo aporte teórico, também era recorrente a utilização de alguns indícios comuns no momento da caracterização da cidade do Rio de Janeiro como objeto de estudo.[7]

O primeiro indício é o de que a cidade, durante as últimas décadas do século XIX e o início do século XX, passou por um acentuado crescimento demográfico. Crescimento este, que se deveu ao aumento do

---

[6] ROCHA, Oswaldo Porto. op. cit., p. 25.

[7] Como fundamento para traçar o perfil demográfico da cidade do Rio de Janeiro, no século XIX e no início do XX, e, também, para caracterizá-la como capital comercial, financeira, política, administrativa e cultural do Brasil, praticamente todos os pesquisadores da década de 1980 fizeram uso do já clássico livro: LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. **História do Rio de Janeiro (do capital comercial ao capital industrial e financeiro)**. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978.

fluxo de migração de escravos libertos da zona rural para a urbana e, também, de imigração de pessoas vindas da Europa.[8]

O segundo indício, estreitamente relacionado ao primeiro, é o de que a cidade possuía um grande número de trabalhadores com ocupações mal remuneradas e vivendo de jornadas, isto é, existiam muitos trabalhadores subempregados e, também, desempregados.

O terceiro indício é o de que o desenvolvimento dos meios de transporte serviu como indutor do crescimento urbano: o bonde, facilitou a ocupação das zonas sul e norte da cidade; e o trem, desempenhou este mesmo papel no que diz respeito a ocupação das zonas suburbanas. Todavia, todos os autores que trabalharam com a relação entre meios de transporte e indução do crescimento, sempre fizeram questão de lembrar que o grande local de moradia para as classes populares, mesmo após a reforma urbana implementada durante o governo Passos, era a região central da cidade, próxima aos locais de trabalho, que para muitos eram as próprias ruas do centro. Os valores das passagens dos bondes e trens, somados a duração das viagens que ligavam o centro à periferia, tornavam inviável, para os populares, deslocar suas moradias para as regiões periféricas da cidade.[9]

O quarto, e último indício, é o de que a cidade, a partir da segunda metade do século XIX, principalmente dos anos 1870 em diante, passou a sofrer violentos surtos epidêmicos de febre amarela e varíola. Doenças que atingiam todos os seus habitantes, não importando ser

---

[8] "Em 1872 moravam na capital 274 972 pessoas; em 1890 este número cresce para 522 651, atingindo a 811 443 em 1906. A densidade populacional era de cerca de 247 habitantes por km2 em 1872, passou a 409 em 1890 e a 722 em 1906. Neste último ano, o Rio de Janeiro era a única cidade do Brasil com mais de 500 mil habitantes, e abaixo dela vinham São Paulo e Salvador, com apenas um pouco mais de 200 mil habitantes cada uma." - CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da Belle Époque**. São Paulo: Brasiliense, 1986, p.p. 24-25.

[9] Como exemplo de trabalhos que trataram da relação entre meios de transporte (bonde e trem) e indução do crescimento urbano, cf.: ROCHA, Oswaldo Porto. op. cit. - em especial o capítulo 1; BENCHIMOL, Jaime Larry. op. cit. - em especial o capítulo 5; SILVA, Maria Lais Pereira da. **Os transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro: tensões e conflitos**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992 - em especial o capítulo 2; PADILHA, Sylvia F. "Da 'Cidade Velha' à periferia" In **Revista do Rio de Janeiro**. Niterói, UFF, Vol. I, nº 1, 1985.

jovem ou velho, mulher ou homem, rico ou pobre. No caso das epidemias de febre amarela, existia uma pequena especificidade, que, como demonstram alguns autores, as tornavam mais importantes: tudo indica que tal doença atacava mais os estrangeiros do que os brasileiros. Já em relação à varíola, os alvos privilegiados eram os brasileiros ao invés dos estrangeiros. Além das doenças epidêmicas, a cidade possuía a tuberculose como doença endêmica, que matou a cada ano, desde 1860, quase sempre mais do que a febre amarela. Apesar de possuir um número maior de vítimas, ao contrário do que ocorreu com a febre amarela e a varíola, a tuberculose não foi alvo de grande atenção por parte dos poderes públicos da época.[10]

Por estes quatro indícios pode-se esboçar uma certa imagem da cidade do Rio de Janeiro das últimas décadas do século XIX e da primeira década do século XX, presente nos discursos de médicos, engenheiros, políticos, jornalistas, juizes, policiais, etc. Devido às constantes epidemias, estes discursos passaram a identificar a cidade como insalubre, anti-higiênica, que precisava ser saneada. Neste caso, era preciso acabar com as epidemias de febre amarela que terminavam prejudicando tanto as relações comerciais mantidas com outros países, como a política imigrantista adotada pelo país, de incentivo à vinda de estrangeiros para ocupação de postos de trabalho.[11]

---

[10] Em relação as diferenças entre as políticas sanitárias adotadas para controlar as epidemias de febre amarela e varíola e a endemia de tuberculose, cf.: BODSTEIN, Regina Cele de Andrade. op. cit.; id. “Práticas sanitárias e classes populares do Rio de Janeiro” In **Revista do Rio de Janeiro**. Niterói, UFF, Vol. 1, nº 4, 1986; CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996 - em especial os capítulos 2 e 3. Para se ter uma idéia mais aprofundada acerca da questão da forma de combate a tuberculose, cf. NASCIMENTO, Dilene Raimundo do. **Tuberculose: de questão pública a questão de Estado. A Liga Brasileira contra a Tuberculose**. Dissertação de mestrado, IMS-UERJ, 1991.

[11] Nas palavras de Chalhoub, com as quais concordo: “(...) ao lidar com a febre amarela num momento histórico particular, as autoridades de saúde pública dos governos do Segundo Reinado inventaram alguns dos fundamentos essenciais do chamado ‘ideal de embranquecimento’ - ou seja, a configuração de uma ideologia racial pautada na expectativa de eliminação da herança africana presente na sociedade brasileira. Tal eliminação se produziria através da promoção da vinda de imigrantes, do incentivo à miscigenação num contexto demográfico alterado pela chegada massiva de brancos europeus, pela inércia, e também pela operação de malconfessadas políticas específicas de saúde pública.” - CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril...** op. cit., p. 62.

Dentro deste plano de tornar a cidade salubre, estava incluído o combate aos cortiços, habitações populares tidas como focos transmissores das epidemias.

O crescimento demográfico e a concentração das classes populares na região central da cidade, acabaram por gerar uma crise habitacional, devido a procura por habitações ser bem maior do que a oferta. Este déficit de moradias explica, de certa maneira, os altos preços dos aluguéis pagos pelas classes populares e, além disso, segundo os discursos da época, a "piora" da qualidade de vida no interior destas habitações, devido ao elevado número de moradores. Combater os cortiços era um meio de combater as epidemias e, sobretudo, controlar os seus habitantes, através da diminuição das aglomerações.

A forma como ocorreu o "saneamento" da cidade do Rio de Janeiro foi, não custa repetir, o alvo prioritário das análises produzidas por historiadores, e outros pesquisadores, a partir da década de 1980. Talvez, por este enfoque, seja possível explicar o porquê de praticamente todos terem privilegiado como marco o governo do prefeito Pereira Passos (1902-1906). Se as elites intelectuais e políticas já vinham discutindo a questão da salubridade da cidade desde os anos 1850, propondo medidas para saneá-la, somente no período de Passos é que ocorreu a primeira grande intervenção no espaço urbano da cidade (abertura da avenida Central e da avenida Beira-Mar, alargamento de diversas ruas no centro da cidade, construção do cais do porto, etc.).[12]

Expostos os indícios, resta saber o que fazer com eles. Acredito que este não é o momento adequado para recuperar, numa espécie de balanço historiográfico[13], como cada um dos pesquisadores citados fizeram uso destes indícios durante a construção de seus trabalhos. Para tornar um pouco mais densa a problemática da habitação popular, resgatarei, de forma bastante breve, apenas uma de suas possíveis interpretações. Para tal, utilizarei o artigo do geógrafo Maurício de

---

[12] É bom lembrar, que uma boa parte da reforma urbana ocorrida durante o governo Passos foi implementada pelo poder executivo federal.

[13] Para uma avaliação da produção historiográfica sobre o Rio de Janeiro, não restrita a questão da habitação popular, cf.: FALCON, Francisco. "O Rio de Janeiro como objeto historiográfico" e LOBO, Eulália Maria Lahmeyer. "Historiografia do Rio de Janeiro" In **Revista Brasileira de História**. São Paulo, ANPUH; Editora Contexto, Vol. 15, nº 30, 1995; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. "A produção de uma cidade: o Rio de Janeiro por seus autores" In **Quatro vezes cidade**. Rio de Janeiro, Sette Letras, 1994.

Almeida Abreu, publicado, em 1986, na *Revista do Rio de Janeiro*, importante periódico que editava textos que procuravam pensar questões relativas à cidade.[14]

Abreu, analisando a evolução da questão da habitação popular no Rio de Janeiro, defende que, com a reforma urbana implementada durante o governo Passos, ocorreu uma mudança na fundamentação desta questão, deslocando sua órbita da *forma da habitação* para o *espaço da habitação*. Sendo assim, *forma* e *espaço* são as categorias que precisamos desvendar para entendermos o argumento defendido pelo autor.

Para Abreu, antes do governo Passos, as discussões em torno da questão da habitação popular estavam fundamentadas na *forma da habitação*, ou seja, na tentativa, por parte dos poderes públicos, de obtenção do controle das classes populares, através da intervenção em suas moradias.

Esta busca do controle terminou por cunhar uma moeda, onde uma das faces era o cortiço e a outra a vila operária. Entre a segunda metade do século XIX e os primeiros anos do XX, tornou-se quase um consenso, entre as elites intelectuais e políticas, a idéia de que a cidade do Rio de Janeiro era insalubre e que para torná-la salubre, dentre outras medidas, era preciso combater os cortiços, identificados como: focos transmissores das epidemias, principalmente a de febre amarela, e também locais potenciais de agitações populares, devido a grande aglomeração de pessoas num mesmo lugar.

Dentro da lógica de combate aos cortiços - além, por exemplo, da elaboração de propostas que tinham por objetivo controlar a lotação dos cortiços, impedindo as aglomerações, e erradicá-los de regiões da cidade, proibindo a prefeitura de conceder licenças tanto para a construção, como para a reforma de cortiços - a solução apontada como definitiva, por estas elites intelectuais e políticas, era a construção de vilas operárias, ou casas higiênicas. Tais vilas eram entendidas como pares opostos aos cortiços: no lugar do insalubre, o salubre; no lugar do anti-higiênico, o higiênico; no lugar do descontrole, o controle; no lugar da aglomeração, a circulação; e assim por diante.

[14] ABREU, Maurício de Almeida. “Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução” In **Revista do Rio de Janeiro,** Niterói, UFF, v. 1, nº 2, jan./abr. 1986.

Após o governo Passos, as discussões em torno da questão da habitação popular passaram a se fundamentar no *espaço da habitação*, ou habitat. De acordo com Abreu, a reforma urbana ocorrida neste período conseguiu separar usos e classes sociais que, anteriormente, estavam bastante próximos. Motivada pela vontade de obtenção do controle da circulação[15] e do controle urbanístico[16], a reforma urbana acabou por definir diferentes espaços para a produção e o consumo, separando os locais de trabalho dos de moradia, que, até aquele momento, se entrecruzavam.

No interior desta reforma urbana, Abreu defende a idéia de que a questão da habitação foi resolvida fora da *forma*, a moeda foi fundida. O *espaço da habitação*, segundo o autor, pode ser entendido como uma verdadeira estratégia de classe, que se baseava em: 1º) geração de novos empregos assalariados; 2º) oportunidades de acesso à casa própria (loteamento, subúrbio, periferia, favela). Citando Abreu:

> A transformação total do urbano comandada por Passos acelerou o processo de generalização da hierarquia patrão-empregado na cidade, consolidando a forma de controle de trabalho típica do capitalismo e dispensando as soluções anteriores, inclusive aquelas baseadas no controle da forma de habitação, como as vilas operárias."[17]

Concluindo o seu artigo, Abreu afirma que a questão da habitação não foi solucionada com a intervenção sobre o espaço urbano implementada durante o governo Passos[18], foi apenas transferida da *forma* para o *espaço* (habitat). O autor enumera, pelo menos, dois efeitos desta

---

[15] Busca da melhoria das comunicações internas e externas da cidade, exemplo: construção de um novo cais do porto, facilitando o processo de importação/exportação de mercadorias, e abertura e alargamento de ruas e avenidas.

[16] Legislando sobre a forma de habitar, através de leis que estabeleciam regras para como construir e reconstruir na cidade, e sobre os hábitos dos populares da cidade, através de leis que combatiam o comércio ambulante, os quiosques, etc.

[17] ABREU, Mauricio de Almeida. op. cit., p. 54.

[18] Se analisarmos mais detidamente as implicações da reforma, podemos concluir que ela veio agravar, ainda mais, a crise habitacional, aumentando o déficit de moradias. No sentido de não resolver a questão habitacional, considero bastante apropriado denominar o período do governo Passos como sendo "a era das demolições". Nas palavras de Rocha: "Em 1906, com o término da administração de Passos, chegava ao fim a **era das demolições**. Naquele chuvoso 15 de novembro, quando Rodrigues Alves e seus auxiliares diretos inauguravam oficialmente a avenida Central, **1681** habitações haviam sido derrubadas, quase **vinte mil** pessoas foram obrigadas a procurar nova moradia no curto espaço de quatro anos." (grifo meu) - ROCHA, Oswaldo Porto. op. cit., p. 69.

transferência: 1º) "permitiu uma exploração ampliada da força de trabalho"[19]; 2º) "disseminando a força de trabalho por subúrbios longínquos, carentes, e isolados uns dos outros, não só reduziu a sua vida a uma luta pelo quotidiano [...], como diminuiu bastante a capacidade de mobilização popular"[20].

Ao terminar de expor seu argumento, Abreu faz a ressalva de que a separação entre os espaços de moradia e de trabalho não deve ser vista como absoluta, mas sim, como uma tendência. O autor cita o surgimento da favela, síntese de tudo que se queria erradicar, como exemplo de que as separações de usos da cidade e classes sociais não foram perfeitas.

Dentro do argumento defendido por Abreu, tenho facilidade em concordar com a sua primeira parte, analisando a minha documentação acerca do Conselho Municipal também constatei que as discussões sobre a questão da habitação popular estavam fundamentadas na *forma da habitação*. Porém, quando o autor defende que, com a reforma urbana implementada durante o governo Passos, ocorreu uma transferência, em termos de fundamentação da questão da habitação, da *forma* para o *espaço*, tendo quase a discordar. Acredito que as separações dos usos - diferenciando os espaços de moradia dos de trabalho - e das classes sociais - distinguindo locais de ricos e pobres -, apesar de Abreu fazer a ressalva de que devem ser entendidas como uma tendência, se um dia obtiveram efetivo sucesso como eixo organizador da questão da habitação popular na cidade, isto ocorreu muito posteriormente ao período do governo Passos. Escrevi a última frase utilizando o condicional "se", por achar que a generalização da relação de trabalho típica do capitalismo - patrão e empregado assalariado -, que está na base da questão do *espaço da habitação*, não ocorreu imediatamente após a reforma urbana.[21]

---

[19] ABREU, Mauricio de Almeida. op. cit., p. 56.
[20] Ibid., p. 56.
[21] A dissertação de mestrado de Sidney Chalhoub demonstra justamente a dificuldade de generalização da relação de trabalho nos moldes do sistema capitalista, o trabalhador vendendo sua força de trabalho no mercado para quem quiser pagar um salário. O autor mostra que existia, no final do século XIX e o início do XX, uma série de outras variáveis (étnicas, nacionais, etc.), para além do mercado, que informavam o dia-a-dia das relações de trabalho na cidade do Rio de Janeiro. - cf. CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim:...** op. cit.

Um indício que corrobora a dificuldade em concordar com a afirmação de que a reforma urbana inaugurou uma separação dos usos e das classes sociais, é o de acompanhar o próprio deslocamento das pessoas expulsas das áreas que foram alvo de maior intervenção no centro da cidade. Mais uma vez, é preciso dizer que os populares, em sua maioria, continuaram a residir nas áreas centrais da cidade, próximos aos locais de trabalho.[22] Já que o subúrbio, devido ao valor elevado das passagens de trem e ao tempo, também elevado, do deslocamento trabalho-moradia, não se constituiu, em princípio, como alternativa viável para grande parte dos membros das classes populares. Nas palavras de Sérgio Pechman e Lilian Fritsch, com as quais concordo:

> apesar do remanejamento populacional havido na cidade em conseqüência da reforma, de parte dos moradores que perderam suas casas ter se deslocado para os subúrbios, os setores populares *não abandonaram* as áreas centrais da Capital, não se estabelecendo uma segmentação do espaço urbano, em termos de ocupação, entre ricos e pobres.[23]

Um outro indício, que coloca em dúvida o deslocamento imediato da questão da habitação da *forma* para o *espaço*, pode ser retirado do próprio governo Passos. Com a reforma urbana, o problema da crise habitacional veio a aumentar. Numa mensagem enviada ao Conselho Municipal, em 1906, Passos afirma que mandou construir 120 casas para operários.[24] Além do prefeito, médicos tisiologistas também apontavam para a necessidade de construção de casas higiênicas para as classes populares. Isto é, mesmo após a reforma, as elites intelectuais e políticas, ao discutirem a questão da habitação popular, ainda estavam presas à solução apontada pela *forma*, ou seja, no lugar dos cortiços, a construção de vilas operárias.

Dez anos após a publicação do artigo de Abreu, o historiador Sidney Chalhoub, no livro *Cidade febril*, apropria-se das categorias *forma* e *espaço* da habitação para construir o que chama de surgimento da

---

[22] Cf. tabelas sobre o número de pessoas existentes nas freguesias da cidade, em: ROCHA, Oswaldo Porto. op. cit., p.p. 73-75.

[23] PECHMAN, Sérgio e FRITSCH, Lilian. A reforma urbana e o seu avesso: algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal na virada do século, **Revista Brasileira de História,** São Paulo, ANPUH; Marco Zero, vol. 5, n. 8/9, set. 1984/abr. 1985.

[24] Cf. CARVALHO, Lia de Aquino. op. cit. p. 169 e ROCHA, Oswaldo Porto. op. cit., p. 96.

ideologia da higiene. Para o autor, durante a década de 1860, ocorreu uma mudança em termos das soluções propostas pelas elites intelectuais e políticas para a resolução do problema da habitação popular.

Chalhoub afirma que, nos anos 1850, a solução para resolver o problema das habitações populares estava baseada na busca da melhoria de suas condições higiênicas. Nesta década, segundo o autor, o limite das discussões em torno da questão da habitação popular, ainda não estava restrito somente aos parâmetros técnicos da higiene. Isto implica em dizer que a solução de tal questão ainda era entendida como prioritariamente relacionada a uma decisão política, que deveria ser tomada pelos governantes da cidade.

Para comprovar a afirmação feita acima, Chalhoub cita três exemplos de discussão sobre a questão da habitação popular. Destes exemplos, considero importante recuperar o último. Em 1860, um ofício da Secretaria de Polícia da Corte remetido ao Ministério dos Negócios do Império, chegava à conclusão de que as condições de vida nos cortiços poderiam vir a se deteriorar mesmo em períodos em que a cidade não era assolada por epidemias, devido ao problema da tuberculose, já definida pelo saber médico como uma doença relacionada à condição precária de subsistência em que vivia a maior parte da população da cidade. De acordo com o autor, "o documento da Secretaria de Polícia era capaz de colocar o problema da saúde pública num contexto mais amplo de deterioração das condições de vida dos pobres em geral"[25]. Como solução para o problema, a Secretaria de Polícia defendia que era necessário, através de incentivo aos construtores, construir boas casas para os populares.

Da segunda metade da década de 1860 em diante, Chalhoub detecta uma mudança no cerne da discussão sobre a questão das habitações populares. A solução privilegiada para os cortiços deixa de ser a tentativa de melhorar as suas condições higiênicas e passa a ser erradicá-los da cidade. Em 1866, embora sem sucesso, o vereador José Pereira Rego, apresentou, na Câmara Municipal, um projeto de postura que proibia a construção de novos cortiços em determinadas áreas da cidade.[26] No dia 05 de dezembro de 1873, agora com sucesso, foi aprovada, na Câmara Municipal, uma postura que possuía o mesmo objetivo do projeto de 1866.[27] Três anos depois, a postura municipal de

[25] CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril:..** op. cit., p.32.
[26] Ibid., p. 33.
[27] Ibid., p. 34.

setembro de 1876[28], reafirmou a postura de 1873, estabelecendo que a proibição da construção de novos cortiços era válida mesmo quando os proprietários denominavam suas construções sem a utilização da palavra cortiço.[29]

Chalhoub, ao recuperar as categorias de Abreu, acredita que os projetos sobre a proibição da construção dos cortiços em certas regiões da cidade, presentes desde 1866, podem ser entendidos como indícios que demonstram a mudança da fundamentação da questão da habitação popular da *forma* para o *espaço*. Para Chalhoub, proibir os cortiços já fazia parte da lógica do *espaço da habitação*. Divirjo do autor neste ponto, no meu entender a proibição dos cortiços está dentro da lógica da *forma da habitação* que, como vimos, trabalhava por um lado, propondo o controle ou a erradicação dos cortiços, e por outro, propondo a construção de vilas operárias.

Apesar da divergência, concordo com o autor sobre a questão do surgimento da ideologia da higiene, em outras palavras, da existência de um repertório comum a ser apropriado pelos diversos grupos sociais que se dispuseram a propor soluções para o espaço urbano. Chalhoub afirma que na década de 1860, através dos primeiros projetos que tinham por objetivo deslocar as classes populares das regiões centrais da cidade, surgiu a ideologia da higiene, isto é, a discussão sobre os cortiços passou a ser entendida dentro dos parâmetros exclusivos da higiene. Para Chalhoub, a partir deste período, é possível perceber nos discursos produzidos sobre os problemas da cidade, duas grandes recorrências: 1ª) a de que existiria um caminho único para alcançar a civilização, válido para todos os países; e 2ª) a de que para percorrê-lo, era necessário resolver os problemas de higiene pública. Na busca de trilhar este caminho único, a higiene pública, lida como ideologia, acabou informando o processo de intervenção das administrações públicas no espaço da cidade, em especial, nos cortiços (habitações populares).

Chalhoub mostra o quanto foi autoritário este processo de intervenção, que acabou sendo implementado através da tentativa do esvaziamento da participação política, pois, baseadas na ideologia da higiene, as elites intelectuais e políticas compartilhavam da idéia de que a

---

[28] Ibid., p. 34.

[29] A pesquisadora Lilian Fessler Vaz, afirma que, em 1876, num relatório do Ministério de Negócios do Império, já estava presente a relação de que o fim dos cortiços significaria a melhoria da salubridade da cidade. - VAZ, Lilian Fessler. op. cit., p. 87.

intervenção no espaço público seria efetuada levando-se em conta critérios técnico-científicos, fundamentados no saber higienista. Se seguia critérios científicos para a intervenção, não sobrava espaço para um leigo, um não iniciado no saber higienista, discutir. Dentro desta lógica, fica evidente a tentativa de esvaziar as discussões políticas, não cabendo mais aos citadinos desempenhar o papel de discutir os problemas da cidade.[30]

Exposta a problemática em que se inseria a questão da habitação popular, é chegado o momento de entender qual seria a participação do Conselho Municipal no interior desta questão. Melhor dizendo, pensando na idéia da higiene enquanto um repertório comum, é bastante interessante procurar entender como os intendentes se apropriaram deste repertório e produziram um registro oficial, as atas das sessões presentes nos volumes do *Anais do Conselho Municipal*, sobre tal questão.

Cara: os cortiços

Partindo do princípio de que os registros contidos nos *Anais* podem ser entendidos como uma "memória oficial" sobre o dia-a-dia do Conselho, posso dizer: tal memória foi construída, de forma privilegiada, durante as sessões legislativas, momentos em que os intendentes se reuniam para discutir e deliberar sobre assuntos que envolviam questões de interesse da municipalidade. O ato de registrar um determinado assunto nas atas das sessões, era sempre precedido de embates e negociações, já que o registro era a forma pela qual o Conselho deliberava, construía e reconstruía sua própria identidade. Sendo assim, percorrendo as discussões dos projetos sobre a questão da habitação popular, que foram registradas nos *Anais*, acredito conseguir dar conta de como o Conselho, enquanto instituição, se posicionou em relação a este problema da cidade.

---

[30] A historiadora Berenice Cavalcante também conclui, embora por um caminho diferente, que o discurso da higiene acabou reforçando o poder público, alocando no Estado a competência para agir, nos especialistas a competência para sugerir e nos demais, para obedecer. Para uma brilhante análise das categorias utilizadas no interior do discurso da higiene, cf.: CAVALCANTE, Berenice. Beleza, limpeza, ordem e progresso: a questão da higiene na cidade do Rio de Janeiro, final do século XIX. **Revista do Rio de Janeiro,** Niterói, UFF, vol. I, n. 1, 1985.

Nos dez primeiros anos do Conselho (1892-1902), foram apresentados sete projetos que tinham como objetivo específico intervir em algum aspecto dos cortiços (habitações populares).[31] Projetos estes, assim distribuídos pelas legislaturas: cinco foram apresentados na 1ª legislatura (1892-1894), um foi apresentado na 3ª legislatura (1897-1898) e outro foi apresentado na 4ª legislatura (1899-1902).

Dos sete projetos, nenhum obteve sucesso ao final de sua tramitação no interior da casa, cinco ficaram pendentes de decisão e dois foram rejeitados pelos intendentes.

Outra característica importante, é que apenas um dos projetos possuiu a forma de autoria coletiva, tendo quatro intendentes como autores; os outros, possuíram autoria individual. Destes seis projetos com autoria individual, quatro eram de um mesmo autor, o intendente João Baptista Capelli, do 1º Conselho Municipal, que teve uma atuação parlamentar bastante preocupada com as questões da instrução pública e da salubridade da cidade.

Ao acompanhar as discussões destes projetos durante as sessões legislativas, um aspecto logo me chamou atenção. As discussões entre os intendentes também estavam fundamentadas na *forma da habitação*, ou seja, os projetos tinham como claro objetivo procurar controlar as classes populares, promovendo um processo de combate aos cortiços, identificados como focos transmissores de epidemias para a cidade.

Pelo visto, os intendentes não estavam propondo nada de muito novo no que diz respeito à questão da habitação popular. Fazendo uso de um termo médico, o diagnóstico - cortiço considerado como insalubre e, por conseqüência, como uma ameaça à cidade - era compartilhado por outros grupos pertencentes as elites intelectuais e políticas. Se o diagnóstico não era novo, muito menos era a sua profilaxia. Erradicar ou controlar os cortiços e construir vilas operárias, eram as soluções apontadas por parte dos intendentes para a resolução do problema da habitação popular e, também, da salubridade da cidade.

Apesar de ter dito que os intendentes, em suas discussões, não foram muito originais em relação a como diagnosticar e propor soluções para o problema das habitações populares, acredito que o mais interessante é justamente acompanhar as discussões de alguns destes projetos no interior do poder legislativo local. Por estas discussões, é

---

[31] É preciso fazer a ressalva que quando o Conselho discutia leis gerais propondo normas de como construir e reconstruir edificações na cidade também possuía artigos específicos sobre a questão das habitações populares.

possível perceber que os intendentes reconheciam os limites práticos para implementar na cidade as soluções pensadas.

Os três primeiros projetos específicos sobre a questão da habitação popular foram apresentados pelo intendente Dr. João Baptista Capelli, na 25ª sessão extraordinária do Conselho Municipal, no dia 25 de junho de 1894. Além da sessão onde Capelli os defendeu, procurando convencer os outros intendentes de que a aprovação dos projetos geraria uma "melhoria" da salubridade da cidade, não ocorreu mais nenhuma sessão para discuti-los, todos ficando pendentes de decisão. Isto é, Capelli não foi capaz de mobilizar os outros membros do Conselho.

Mesmo pendentes, para conseguir alcançar o objetivo de entender como o Conselho participou na discussão sobre a questão da habitação popular, ou seja, como a instituição entendia este problema da cidade, considero importante percorrer os argumentos utilizados pelo autor dos projetos, no momento de defendê-los.

O projeto de lei nº 85, de 1894[32], tinha por objetivo proibir a lavagem de roupas nas estalagens.[33] O Dr. Capelli, em sua apresentação, se absteve de justificar o porquê do projeto, por partir do princípio de que era consenso pensar na lavagem de roupas nas estalagens como prejudicial à salubridade da cidade. O intendente argumentou que o hábito de lavar roupas no interior das estalagens, devido à falta de higiene, acabava servindo como um meio transmissor de doenças contagiosas para todos os habitantes da cidade.

No discurso de Capelli, o diagnóstico e a profilaxia eram bastante claros: o hábito de lavar roupas nas estalagens era um perigo para a cidade e, por conseqüência, deveria ser proibido. Porém, o intendente possuía a devida noção de que o problema não se resolveria com uma simples proibição, era preciso criar condições na cidade para acabar com a lavagem de roupas nos cortiços, através da construção de lavanderias públicas e creches. Nas palavras de Capelli:

---

[32] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 25ª Sessão Extraordinária, 25/06/1894. **Anais...** Rio de Janeiro: 1894.

[33] De acordo com Lilian Fessler Vaz, a postura municipal de 20 de julho de 1891, já proibia a lavagem de roupas em casas sem quintal e nas estalagens, até que fossem criadas as lavanderias públicas. - VAZ, Lilian Fessler. op. cit., p. 148.

> [O art. 3º, que estabelecia a criação de lavanderias e creches como condição para entrar em vigor o art. 1º, que proibia a lavagem de roupas nas estalagens], [...] é muito importante, porque pondo-se em vigor o art. 1º, isto é, executando-se a proibição, sem este artigo, onde iriam essas pobres mulheres (das estalagens) lavar, já não digo a roupa dos outros, mas a sua própria?
> E quando tivessem mesmo onde ir proceder a esse serviço, e quando já possuíssemos as lavanderias públicas, onde essas mulheres deixariam seus filhos pequenos?[34]

Na ata da sessão existe a indicação de que esta condição foi apoiada por outros intendentes, isto é, havia, por alguns, o reconhecimento de que a solução para o problema da lavagem de roupas nas estalagens era mais complexa do que a simples proibição, já que era um tipo de atividade econômica exercida por um número considerável de mulheres pertencentes às classes populares.

Se pensarmos que a lavagem de roupas era feita no pátio das estalagens[35], lugar central das habitações, onde os moradores se reuniam para desempenhar diversas atividades, creio ser possível avaliar o grau de intervenção do projeto proposto pelo Dr. Capelli. Primeiramente, o deslocamento da atividade de lavagem de roupas do interior para fora das estalagens, permite dizer que a proposta de Capelli procurava, dentre outras coisas, controlar o espaço físico das habitações populares, diminuindo a aglomeração e aumentando a circulação.

Além disso, a proposta de criação de lavanderias públicas e creches, modificava, e muito, a atividade da lavagem de roupas. Lavar roupas no interior das estalagens, permitia às mulheres desempenharem uma atividade econômica e, ao mesmo tempo, cuidar de seus filhos. Sendo assim, o pátio, local da lavagem de roupas, era um lugar privilegiado de sociabilidade, tanto das mulheres como das crianças pertencentes às classes populares. Ao retirar as lavadeiras do pátio das estalagens e transferi-las para as lavanderias públicas, higienizadas, o projeto não só visava quebrar este espaço de sociabilidade - visto por muitos intelectuais e políticos como espaço sujeito a explosão de

---

[34] Ibid., p. 229.

[35] "Era [...] nos pátios atravessados de varais carregados de roupas a secar, que ficavam as fontes e os tanques, carroças e animais domésticos e detritos em geral." - VAZ, Lilian Fessler. op. cit., p. 147.

conflitos -, como, também, procurava estabelecer uma separação entre o espaço do trabalho e o espaço do lar, sendo que ao primeiro, não cabia mais levar as crianças. A lavanderia higienizada não era lugar para criança, daí a necessidade de criação de creches contida no projeto.

O segundo projeto apresentado por Capelli, de nº 86[36], procurava controlar a aglomeração nos cortiços, determinando que nenhuma casa seria alugada sem que antes se estabelecesse a sua respectiva lotação[37], de acordo com os princípios da higiene.

Na defesa do projeto, o intendente dividiu sua argumentação em três pontos básicos. No primeiro, Capelli lembrou que no Conselho já tramitavam dois projetos similares, de Augusto de Vasconcellos e de Benedicto Hyppolito. Talvez, esta lembrança, para além de procurar demonstrar que o número exagerado de moradores nos cortiços era um problema que afligia a casa legislativa, tenha sido feita para tentar ampliar as bases de negociação do projeto, buscando o apoio dos intendentes que eram favoráveis aos projetos de Vasconcellos e Hyppolito.

No segundo ponto, Capelli argumentou que os proprietários de casas, na vontade de obterem maiores lucros, através da cobrança de altos aluguéis, eram os principais responsáveis pela proliferação de habitações com uma baixa qualidade de higiene. A falta e a grande procura de moradias acabaram gerando uma especulação por parte dos proprietários. Para dar um fim a tal especulação, Capelli acreditava que a solução era estabelecer a lotação das casas que seriam alugadas.

Pela defesa do projeto, é possível perceber que Capelli estabeleceu a relação de que a aglomeração nas habitações coletivas seria igual a altos lucros para os seus proprietários e, também, a prejuízo para os locatários e o restante da cidade. A cidade perdia tanto pelo aumento

---

[36] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 25ª Sessão Extraordinária, 25/06/1894. **Anais...** Rio de Janeiro: 1894.

[37] O ato de reduzir a lotação para melhor controlar a ocupação das habitações coletivas já pode ser encontrado como lei desde 1876. O decreto nº 6405, de 13 de outubro de 1876, estabelecia, através do artigo 14, a lotação máxima de uma habitação coletiva - VAZ, Lilian Fessler. op. cit., p. 113. O decreto nº 7532, de 28 de outubro de 1879, que fixou diversas normas para as habitações coletivas, também se referiu à lotação - ibid., p. 113 e BENCHIMOL, Jaime Larry. op. cit., p. 151.

da insalubridade quanto pela perda de dinheiro nos cofres municipais.[38] Neste sentido, para diminuir os prejuízos, o intendente propunha o controle da lotação.

O último projeto apresentado por Capelli na 25ª sessão, tinha por objetivo proibir a concessão de licenças para reparos ou construções de estalagens em toda a cidade. Com isso, vetada a possibilidade de reforma ou construção, as estalagens iriam, com o tempo, desaparecer.

Na defesa do projeto de lei[39], pode-se ver que Capelli compartilhava da idéia de que a solução para o problema da habitação popular era erradicar as estalagens ("elementos dos mais poderosos da insalubridade e da falta de higiene desta Capital", um dos "meios de corrupção de nossa sociedade baixa", um "péssimo sistema de habitação") e construir vilas operárias (casas higiênicas). Porém, ao mesmo tempo, considerava que a erradicação não poderia ser imediata, mas sim, gradual.

O projeto de Capelli vinha propor uma forma de transição entre a extinção das estalagens e a substituição pelas vilas operárias, uma forma de tornar prática, efetiva, a proposta de erradicação das habitações populares insalubres. Com este projeto, o intendente acabava reconhecendo a importância das estalagens, por abrigarem um grande número de moradores pertencentes as classes populares. Para Capelli, o ato de erradicá-las imediatamente, só viria a aumentar a crise habitacional: "Extingamo-las, porém gradualmente, pouco a pouco, à medida que remediamos também a falta que elas vem trazer"[40].

Dos três alvos de intervenção nas habitações populares presentes nos projetos de Capelli, dois retornaram a pauta de discussão do Conselho, através de novos projetos: a lotação e a lavagem de roupas no interior das moradias populares.

---

[38] Para entender este prejuízo dos cofres municipais, nada melhor do que citar Capelli: "Um indivíduo aluga uma casa, cujo lançamento corresponde a um tanto, mas subdivide-a em diversos cômodos, de maneira que lhe rende o triplo, ou quádruplo do aluguel correspondente a esse lançamento sem que no entanto entre para os cofres municipais com a respectiva quantia correspondente ao lucro que tira dessas sublocações" - "25ª Sessão Extraordinária, 25/06/1894" In **Anais do Conselho Municipal**, p. 229.

[39] Projeto de lei nº 87, de 1894 - apresentado em: RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 25ª Sessão Extraordinária, 25/06/1894. **Anais...** Rio de Janeiro: 1894.

[40] Ibid., p. 229.

O intendente Antônio da Cunha e Souza, na sessão legislativa de 16 de julho de 1894, enviou à Mesa do Conselho um projeto[41] que, dentre outras coisas, voltava a propor a necessidade do estabelecimento da lotação nas habitações coletivas. O projeto visava proibir a sublocação de cômodos nas freguesias urbanas sem prévia licença da municipalidade. Como outros projetos visto até aqui, este também ficou pendente de decisão.

Pela simples leitura do projeto, é possível detectar que seu autor possuía diferentes formas de percepção do espaço da cidade. Em primeiro lugar, o projeto era direcionado às freguesias urbanas. Com isso, Cunha e Souza criava uma diferenciação entre urbano e suburbano, sendo permitida nesta última região, a livre sublocação de cômodos. Em segundo lugar, o projeto diferenciava a sublocação de cômodos da sublocação em casas de alugar cômodos, proibindo somente esta última atividade.

Das diferenças estabelecidas no projeto, concluí-se que o mesmo visava controlar as casas de cômodos nas freguesias urbanas da cidade, principal tipo de moradia das classes populares. A proposta de Cunha e Souza era a de condicionar a autorização para alugar cômodos à necessidade da casa passar por uma vistoria, feita pelo delegado de higiene, certamente baseada nos preceitos estabelecidos pela higiene pública (ventilação, insolação, número de latrinas suficientes, janelas nos cômodos, etc.). Este mesmo delegado, também determinaria a lotação máxima da casa. Pelo visto, as propostas de Souza e Capelli, sobre a questão do estabelecimento da lotação das habitações coletivas, possuíam objetivos bastante semelhantes. Determinar a lotação significava, de alguma forma, conseguir o controle sobre os ganhos obtidos pelos proprietários destas casas, e, além disso, significava procurar conseguir o controle sobre as classes populares, evitando as aglomerações.

No 4º Conselho Municipal, no mês de outubro de 1901, a questão da proibição da lavagem de roupas nos cortiços voltou a ser discutida, através da apresentação de um projeto[42] que estabelecia incentivos e prescrições para a construção de lavanderias coletivas.

---

[41] Projeto de lei nº 92, de 1894 - apresentado em: RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 3ª Sessão, 16/07/1894. **Anais...** Rio de Janeiro: 1894.

[42] Projeto de lei nº 96, de 1901 - apresentado em: RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 25ª Sessão Ordinária, 08/10/1901. **Anais...** Rio de Janeiro: 1901.

Mais uma vez, como no projeto apresentado por Capelli, a lavagem de roupas nas habitações coletivas era identificada como anti-higiênica, um meio transmissor de doenças, e, como seu contraponto, a lavagem nas lavanderias coletivas era identificada como higiênica, livre de doenças.

Através das regras estabelecidas pelo projeto para a construção das lavanderias coletivas, acredito ser possível perceber alguns dos pontos condenados na lavagem de roupas nas habitações coletivas. Nas lavanderias coletivas, as roupas, antes de ser lavadas, deveriam passar por máquinas para desinfecção. Os autores condenavam as misturas de roupas, vindas de várias procedências, feitas pelas lavadeiras, no espaço das habitações coletivas. A idéia básica é a de que roupas de pessoas doentes poderiam transmitir doenças não só para os moradores das habitações coletivas, mas também, para todos o moradores da cidade, por isso, a necessidade da existência de máquinas para desinfecção.[43] Além das máquinas, o projeto prescrevia que as lavanderias coletivas deveriam ter água limpa de forma abundante e chão impermeável com bom escoamento, que levasse as águas usadas direto para a rede de esgoto. O chão impermeável era apontado como solução para evitar as doenças que poderiam ser causadas devido a umidade produzida pelo terreno cheio de água, comum no pátio das habitações coletivas, local onde se lavava as roupas. Por fim, terminando com o varal aberto, o projeto estabelecia as câmaras próprias para a secagem das roupas. Câmaras estas, que possuíam o mesmo objetivo do chão impermeável, evitar a existência de uma grande umidade, que era vista como prejudicial à saúde.

Além das normas que diziam respeito à lavagem de roupas, o projeto também previa a construção de banheiros para as lavadeiras, de um lugar próprio para deixar os seus filhos e o estabelecimento de uma ligação direta com o posto policial e a estação de bombeiros. Mais uma vez, fica evidente a tentativa de intervenção sobre a atividade de lavagem de roupas, desempenhada por muitas mulheres das classes populares, buscando separar o local de trabalho do de moradia. Na lavanderia

[43] É importante ressaltar que um dos métodos utilizados para o combate às epidemias de varíola era o de queimar as roupas dos doentes. Tal fato, reforça a idéia de que era necessário o uso das máquinas de desinfecção das roupas, para que não transmitissem nenhuma doença.

coletiva, higienizada, não havia mais lugar para as crianças e, caso houvesse distúrbios, deveria se chamar a polícia.

O projeto foi enviado à Mesa na sessão de 8 de outubro de 1901 e remetido às comissões competentes para interpor parecer. Um dia depois[44], na 26ª sessão ordinária, foi lido o parecer feito em conjunto pelas comissões de Higiene, Assistência e Segurança Publica e Legislação e Justiça. Em tal parecer, as comissões foram favoráveis ao projeto, dizendo que era o caso de incentivar a iniciativa privada a construir lavanderias coletivas já que a municipalidade não tinha recursos para construir lavanderias públicas. No dia seguinte, 10 de outubro de 1901, o projeto entrou em 1ª discussão[45] e foi aprovado, sem debate, para passar para a 2ª discussão. Pelo rápido andamento, tudo levava a crer que o projeto seria aprovado pelo Conselho, ou seja, que a maioria dos intendentes lhe era favorável. Porém, a partir da 2ª discussão, ocorreu uma mudança de rumo, certamente motivada pelo impacto provocado por uma matéria publicada no *Jornal do Brasil*.

A matéria do *Jornal do Brasil* afirmava que era preciso lutar contra este projeto de criação das lavanderias coletivas, que estabelecia o monopólio da lavagem de roupas, por ser um duro golpe para as classes populares. A matéria reconhecia que a lavagem de roupas nas habitações coletivas era uma atividade econômica fundamental, desempenhada pelas mulheres, para a subsistência de muitas famílias das classes populares. Negando o consenso sobre a condenação higiênica da lavagem de roupas nas habitações coletivas, a matéria dizia desconhecer qualquer prescrição da higiene sobre o assunto.

A opinião expressa no *Jornal do Brasil*, deve ter servido de canal para demonstrar a insatisfação de certos grupos da cidade contra as medidas que estavam sendo propostas no projeto. Na 29ª sessão ordinária, de 15 de outubro de 1901[46], os autores do projeto - Honorio Gurgel, Smith de Vasconcellos, Azevedo Lima e Pereira Braga -, fizeram questão de deixar registrado na ata da sessão legislativa uma resposta à matéria do *Jornal do Brasil*, dizendo que não estavam propondo nenhum monopólio e, também, não queriam acabar com a atividade

[44] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 26ª Sessão Ordinária, 09/10/1901. **Anais...** Rio de Janeiro: 1901.
[45] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 27ª Sessão Ordinária, 10/10/1901. **Anais...** Rio de Janeiro: 1901.
[46] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 29ª Sessão Ordinária, 15/10/1901. **Anais...** Rio de Janeiro: 1901.

desempenhada pelas mulheres das classes populares, apenas queriam tornar tal atividade higiênica.

O intendente Honorio Gurgel fundamentou sua reposta ao *Jornal do Brasil* a partir de dois pontos. O primeiro é o de que não existia nada no projeto que permitisse concluir que o Conselho tinha por intenção criar um monopólio da lavagem de roupas. O segundo é o de que o projeto não prejudicaria as lavadeiras particulares, já que poderiam fazer uso das lavanderias coletivas. Gurgel argumentou que, em termos de higiene, a construção de tais lavanderias, traria benefício inquestionável para a saúde pública, protegendo as lavadeiras e os proprietários das roupas de possíveis doenças.

A fala de Gurgel, rebatendo as críticas contidas na matéria do *Jornal do Brasil*, foi bastante apoiada por outros membros do Conselho. Tal apoio, pode ser lido como um indício de que havia uma vontade, entre alguns dos intendentes, de aprovar o projeto.

Azevedo Lima, outro autor do projeto, também faz questão de deixar registrado na ata da sessão a sua discordância em relação à matéria do *Jornal do Brasil*. O intendente reafirmou que o projeto vinha a satisfazer uma necessidade pública:

> Os favores que o projeto concede [para incentivar a construção das lavanderias] parece que animarão os particulares e a troco deles se poderá conseguir estabelecimentos que realizem a nossa preocupação de higiene e assim em pouco tempo chegaremos a banir a lavagem de roupas nos cortiços, onde ela ainda mais se infesta e por sua vez infesta a vizinhança.[47]

Necessidade esta, que, pelo trecho citado, dizia respeito à intervenção sobre o espaço da habitação popular. Com o objetivo de melhorar a salubridade geral da cidade, a água empossada e suja das lavagens, junto ao fato da roupa não passar por um processo de desinfecção, eram identificadas como indícios da falta de higiene das habitações coletivas.

Pereira Braga, também autor do projeto, fazendo sempre questão de afirmar que não mudou de posição, ou seja, que não passou a ser

---

[47] Ibid., p. 172.

contra o projeto[48], levantou um problema. Apesar de achar que o diagnóstico - a lavagem de roupas nas habitações coletivas servia como foco transmissor de doenças para a cidade - e a solução - construir lavanderias higiênicas e proibir a lavagem de roupa nas habitações coletivas - eram corretas, Braga considerava a forma de implementação do projeto um problema. O intendente achava o número de 4 lavanderias coletivas, ou de 2 lavanderias públicas, - estabelecido no projeto como condição para começar a entrar em vigor a proibição da lavagem de roupas nas habitações coletivas - insuficiente. Para Braga, o Conselho deveria ficar atento a este problema:

> Se não presidir o máximo cuidado por parte do Conselho no modo de prescrever a aplicação de pronto dessas medidas, graves danos irão ferir uma **classe laboriosa** que ver-se-á paralisada de repente, pelo início brusco de execução da lei, **no uso de um meio de subsistência, em alguns casos, talvez o único**. [49]

No trecho citado, há, como na matéria do *Jornal do Brasil*, o reconhecimento da importância da atividade econômica da lavagem de roupas para a subsistência das classes populares e, também, a ponderação de que a implantação das lavanderias higiênicas deveria ser feita de modo a não prejudicar tal atividade. Talvez, seja possível pensar que Braga (um dos autores do projeto), para tentar preservar o apoio de outros intendentes, mesmo após o impacto produzido pela matéria do *Jornal do Brasil*, estivesse propondo uma medida que conciliasse a proposta de criação de lavanderias coletivas e a manutenção, sem qualquer prejuízo, da atividade da lavagem de roupas como um tipo de sustento para as classes populares.

O intendente Honorio Gurgel, antes da Mesa dar por encerrada a 2ª discussão do projeto, fez questão de dizer que não concordava com a fala do colega Pereira Braga. Para Gurgel, o número de lavanderias (coletivas ou públicas) para dar início à proibição da lavagem de roupas nos cortiços, estabelecido no projeto, era mais do que apropriado, já que “se trata de por em abrigo uma coletividade contra a propagação de um morbos qualquer”[50].

---

[48] “O divergir de um dispositivo, indicando e fundamentando, porém, a causa dessa divergência e para ela pedindo a corrigenda precisa, não importa nem em condenação do projeto que, repete, considera criador de medidas justas, inadiáveis, urgentes; apontou somente a omissão do meio de aplicá-las.” - ibid., p. 173.

[49] Ibid., p. 173, grifos meus.

[50] Ibid., p. 173.

Através da divergência entre Braga e Gurgel, creio ser possível perceber duas posições acerca do entendimento de como implementar a proposta de criação das lavanderias higiênicas, dividindo os seus próprios autores. Braga, defendeu a posição de que era preciso levar em consideração o impacto, em termos de desestruturação, que o projeto causaria na atividade econômica da lavagem de roupas, essencial para a subsistência das classes populares. Embora o intendente reconhecesse a importância do projeto no que diz respeito à melhoria da saúde pública, tal posição estava baseada num argumento que não pertencia aos parâmetros da higiene. Já Gurgel, retomando uma argumentação restrita a estes parâmetros, defendeu a posição de que, quanto mais rápido fosse proibida a lavagem de roupas nas habitações coletivas, melhor seria para solucionar uma parte da questão da salubridade da cidade. Terminada a discussão, o projeto foi aprovado e adotado para passar para a 3ª discussão.

Se na 2ª discussão, ainda havia duas posições defendidas pelos autores do projeto - que estavam preocupados em responder às críticas feitas pelo *Jornal do Brasil* e, provavelmente, em convencer os outros membros da casa sobre a importância de aprovar a proposta -, o mesmo já não pode ser dito em relação à 3ª discussão. Nesta discussão, prevaleceu a idéia de que o projeto era prejudicial aos interesses das classes populares, já que acabaria por inviabilizar uma de suas principais atividades econômicas.

Na sessão de 23 de outubro de 1901[51], a grande preocupação contida na fala dos intendentes era deixar bem registrado que o Conselho não estava desvinculado do compromisso de defender os interesses das classes populares. Ao final da discussão, o projeto foi rejeitado pelo Conselho, ou seja, tanto a posição conciliadora de Braga, como a posição de Gurgel, restrita aos parâmetros da higiene, não obtiveram eco no interior da casa legislativa.

Optei por me deter bastante neste projeto, por acreditar que ele é rico para tornar mais explícito o ponto que estou defendendo durante o artigo. A mudança de rumo do projeto - passando de uma eventual aprovação para uma rotunda rejeição - corrobora a idéia de que o poder legislativo local, para além de todas as fraudes existentes nas eleições, não pode ser entendido como, no dizer de José Murilo de Carvalho,

---

[51] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 35ª Sessão Ordinária, 23/10/1901. **Anais...** Rio de Janeiro: 1901.

completamente dissociado da representação dos cidadãos. O desfecho deste projeto sobre a lavagem de roupas, demonstra que o Conselho Municipal era sensível às pressões feitas por grupos da sociedade. Ser sensível significa dizer que, apesar das fraudes, no dia-a-dia do legislativo sempre existia um canal aberto de trocas entre a instituição e os habitantes da cidade. No caso específico do projeto, este canal foi a publicação de um artigo no *Jornal do Brasil*, um órgão de imprensa, e, também, a mobilização popular. Um forte indício desta mobilização é dado pela fala do intendente Manoel Rodrigues Alves. Este intendente afirmou ter mudado de posição em relação ao projeto, não mais o aprovando, devido à pressão existente por parte de grupos "proletários" de sua freguesia:

> Desde [...] que esse proletariado reunido na paróquia de Santana, delegou a uma comissão o encargo de representá-lo perante o Conselho e que essa comissão se desempenhou do seu mandato do modo mais cortês e delicado, fazendo ver a situação em que ficavam inúmeras mães de família privadas do único recurso para a sua manutenção, o orador esteve inteiramente do seu lado.[52]

Certamente, ao ser convencido, Rodrigues Alves também convenceu, ou seja, o intendente deve ter negociado com alguns de seus pares, para conseguir rejeitar o projeto.

A importância do canal de troca foi tão grande, que os intendentes favoráveis ao projeto, mesmo perdendo para os contrários, mantiveram, até o último momento, a preocupação de deixar registrado nos *Anais*, "memória oficial" da instituição, que não conspiravam contra os interesses dos populares, apenas estavam procurando resolver um problema de saúde pública, que beneficiaria a todas as classes sociais. O intendente Pereira Braga, como Presidente do Conselho, mesmo sabendo que o projeto iria ser rejeitado resolveu, numa espécie de lamento pela perda, defendê-lo:

> O projeto poderia ter senões, não há dúvida; porém, seriam corrigidos.
> [...]
> O projeto é posto de parte, mas fiquem certos: o problema a que ele podia trazer alguma solução está de pé [falta de higiene nas lavagens de

[52] Ibid., p. 192.

> roupas], agravando a saúde pública, prejudicando seriamente o bem geral, mais de perto o bem daqueles que desse desleixo **tirando justos e honestos recursos de subsistência**, no entanto, pela maneira por que o fazem sacrificam a própria vida e a vida dos seus.
> O dever do Conselho é o de cuidar dos interesses da população e se o projeto ficasse convertido em lei, esse dever teria tido, mais uma vez satisfatório cumprimento. *(apoiados; muito bem, muito bem)*[53]

Braga, dentro dos parâmetros da higiene, embora reconhecendo a importância da atividade da lavagem de roupas para os populares, reafirmou que o grande interesse geral, da saúde pública, não pôde ser cumprido. O importante a ressaltar é que apesar do discurso científico apontar a criação de lavanderias como uma das soluções para a questão da melhoria da salubridade da cidade, a mobilização de grupos da sociedade, pressionando os membros do Conselho, e o impacto da matéria publicada no *Jornal do Brasil*, impediram a aprovação do projeto. Além disso, provavelmente, tensões internas, entre os membros do Conselho Municipal, também serviram para derrubar o projeto. De uma maneira bem tosca, simplista, poderia resumir a questão nos seguintes termos: pelo menos neste momento, o fazer política prevaleceu sobre o que dizia a ciência (a higiene).

Gostaria, para concluir este item, de acompanhar apenas mais um dos projetos que tinham por objetivo específico intervir em algum aspecto das habitações coletivas. Tal projeto, será importante para fechar o meu argumento.

Em 26 de outubro de 1897, na 38ª sessão legislativa, o intendente Henrique Tavares Lagden, apresentou um projeto[54] que visava proibir a colocação de divisórias nas casas de alugar cômodos sem a respectiva licença do Prefeito.

Lagden defendeu o projeto argumentando que: condicionar a colocação de divisórias nas casas de cômodos à obtenção de uma licença, poderia vir a melhorar as condições de vida de seus moradores. Condições estas, segundo o intendente, mais do que precárias, devido aos valores altos do aluguéis, às péssimas acomodações e às constantes epidemias, principalmente durante o verão. A avaliação das condições higiênicas das casas de cômodos, não fugiu muito do já visto em outros projetos apresentados no Conselho. Lagden apontou a falta de um número

---

[53] Ibid., p. 192. (grifos meus)
[54] Projeto de lei nº 133, de 1897 - apresentado em: "38ª Sessão, 26/10/1897" In **Anais do Conselho Municipal**.

suficiente de aparelhos sanitários, o não cumprimento das leis e a vontade dos proprietários das casas de obterem maiores lucros, como as grandes causas geradoras da insalubridade das habitações:

> Dividindo um prédio adquirido por contrato [...] vão os sublocadores dividindo a olho e conforme a sua vontade, tanto nas casas grandes como nas pequenas, em cubículos acanhados, cômodos em que mal cabe uma cama e onde dificilmente se move uma pessoa, sem ar, sem luz, enfim **sem se cingirem aos preceitos tão proficientes e proveitosamente elaborados pela lei**.[55]

No trecho citado, pode-se perceber que Lagden possuía a devida noção do quanto era difícil tornar efetiva as leis votadas pelo Conselho sobre a questão da higiene das habitações populares. Como a proibição da colocação de divisórias nas casas de cômodos não era respeitada, Lagden estava propondo que se regulamentasse as divisórias através de uma vistoria. Tal vistoria, realizada por um engenheiro e por um delegado de higiene, serviria, dentre outros objetivos, para avaliar se a casa de cômodos estava em condições de ser habitada, estabelecer as divisões internas e, também, a respectiva lotação da casa.

O projeto, que foi rejeitado pelo Conselho, acabou sendo discutido a partir de duas posições. A primeira, exposta pelo intendente Germack Possollo[56], era a de que o projeto deveria ser muito bem avaliado, porque acabava autorizando o que já era proibido, a colocação de divisórias. A segunda, defendida por Alfredo Maggioli[57], era a de que apoiava o projeto, reconhecendo que era muito pouco eficaz a lei que apenas proibia as divisões.[58] Para os defensores desta posição, a salubridade das casas de cômodos seria mais garantida com o poder público controlando, através das licenças, o número de divisões internas.

---

[55] Ibid., p. 261.(grifos meus)
[56] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 15ª Sessão, 24/11/1897. **Anais...** Rio de Janeiro: 1897, p. 70.
[57] Ibid., p. 70.
[58] Tal reconhecimento, pode ser visto como um indício bastante expressivo da dificuldade de implementar as soluções propostas pelo saber higienista.

Após percorrer as tramitações dos projetos, é possível perceber que os intendentes estavam sempre se deparando com o problema de como implementar as soluções proposta para resolver a questão da salubridade das habitações populares. Se, na hora de apontar as solução, eram os parâmetros da higiene que vigoravam - proibição da lavagem de roupas nas estalagens, erradicação dos cortiços, proibição da colocação das divisórias em casas de alugar cômodos, etc. -, o mesmo não pode ser dito no momento de torná-las efetivas no espaço da cidade, para além da higiene, era necessário a negociação, ou seja, o jogo político. Como vimos, quando os intendentes do 4º Conselho Municipal discutiram o projeto sobre a criação de lavanderias coletivas, a mobilização popular e as tensões internas entre os intendentes, conseguiram fazer com que o projeto fosse rejeitado, mesmo que isto tenha significado ir contra os preceitos estabelecidos pela higiene.

Coroa: as vilas operárias

Nesta parte, busco analisar as propostas apresentadas pelos membros do Conselho Municipal em relação à construção de vilas operárias, entendidas como a grande solução para resolver o problema da insalubridade das habitações populares. Mais uma vez, compartilhando da idéia defendida por Abreu, percebo que as discussões entre os intendentes sobre a questão das vilas operárias também estavam fundamentadas na *forma da habitação*, ou seja, no lugar dos cortiços (anti-higiênicos), as vilas operárias (casas higiênicas); no lugar do descontrole, o controle; etc.

Entre 1892 e 1902, foram apresentados no Conselho oito projetos que tinham por objetivo incentivar a construção de vilas operárias. Destes oito projetos, quatro foram apresentados na 1ª legislatura (1892-1894), um na 2ª legislatura (1895-1896) e dois na 4ª legislatura (1899-1902).

Diferentemente do que aconteceu com os projetos que procuravam intervir sobre alguns dos aspectos considerados insalubres das habitações coletivas, a maioria dos projetos acerca da construção de vilas operárias foram aprovados pelos intendentes. Dos oito projetos apresentados, cinco foram aprovados, um ficou pendente de decisão e dois foram rejeitados. Sendo que, dos aprovados, quatro transformaram-se em lei e um foi vetado pelo prefeito.

Outra diferença em relação aos projetos analisados anteriormente, é que apenas um possuiu a forma de autoria individual, o projeto[59] apresentado pelo intendente João Baptista Maia de Lacerda, em 1902. Dos sete projetos com autoria coletiva, três foram apresentados por comissões e quatro pela reunião de intendentes.

Além de verificar a autoria e o andamento, uma outra forma de caracterizar os projetos sobre a construção de vilas operárias é a de classificá-los como gerais ou específicos. Dos projetos apresentados, quatro eram gerais - procuravam estabelecer regras de como o poder público deveria incentivar a construção de vilas operárias - e quatro eram específicos - autorizavam o prefeito, dentre outras coisas, a contratar uma determinada pessoa, ou empresa, para construir vilas operárias.

Para cumprir com o objetivo a que me propus no início do artigo, optei por analisar somente as propostas contidas nos projetos gerais, pois são nestes projetos que podemos perceber qual foi a política de incentivo à construção de vilas operárias adotada pelo Conselho.

Na sessão de 8 de março de 1893, foi aprovado o projeto nº 95[60], que autorizava o prefeito a receber, mediante concorrência pública, propostas para a construção de vilas operárias. Este projeto, possuía como autores, 16 dos 27 membros do 1º Conselho Municipal.

O número elevado de autores, acabou gerando um protesto ocorrido durante a 1ª discussão do projeto, feito pelo intendente Augusto de Vasconcellos:

> [...] o que quer dizer um projeto assinado pela maioria? Quer dizer que este projeto se impõe, quer dizer que não se dá liberdade aos colegas para o discutirem e para aprovarem ou reprovarem o projeto ou parte dele. [...]
> Tolhe-se, portanto, a liberdade da discussão, porque de antemão, já se conhece a sorte do projeto, e, por outro lado, tolhe-se a liberdade dos próprios signatários do projeto que, podendo ficar convencidos com a discussão, entretanto, podem ter escrúpulos em votar contra medidas por eles assinadas.[61]

---

[59] Projeto de lei nº 8, de 1902 - apresentado em: RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 16ª Sessão Ordinária, 03/04/1902. **Anais...** Rio de Janeiro: 1902.

[60] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 5ª Sessão Ordinária, 08/03/1893. **Anais...** Rio de Janeiro: 1893.

[61] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 10ª Sessão Extraordinária, 20/02/1893. **Anais...** Rio de Janeiro: 1893.

Vasconcellos, solicitou ao Presidente da sessão, o adiamento da discussão do projeto. Tal solicitação, visava fazer com que o projeto de nº 85 e outro de sua autoria, com temática similar, fossem avaliados pela comissão competente do Conselho e que, após a avaliação, esta elaborasse um substitutivo a ambos. Como o pedido de adiamento não recebeu apoio na casa legislativa, Vasconcellos resolveu protestar acerca do número elevado de autores. Pelo trecho citado, o intendente questiona a legitimidade da apresentação de projetos com tantos autores, afirmando que tal fato acabava por prejudicar as discussões.

O intendente Maia de Lacerda, discordando do que disse Vasconcellos, afirmou que a autoria coletiva dos projetos, independente do número de assinaturas, era absolutamente legítima. Nas palavras de Lacerda:

> o Sr. Augusto de Vasconcellos acredita que cada um dos membros do Conselho assinou o projeto de cruz, sem que estivesse de acordo com o seu modo de entender.
> *O Sr. Augusto de Vasconcellos:* - Não, senhor; não é esse o meu pensamento.
> *O Sr. Maia de Lacerda:* - Se assim não é, se os projetos são assinados, porque estão conformes com o modo de pensar daqueles que os assinaram, não há razão para censurar que houvesse sido assinado o projeto em questão pela maioria.[62]

O trecho citado é rico para mostrar que as negociações entre os intendentes, para que um projeto obtivesse sucesso, ocorria, por vezes, bem antes da própria discussão na sessão legislativa. Porém, é preciso lembrar que, por mais que os acordos para a aprovação de um determinado projeto, numa instituição que deliberava através de discussões coletivas, possam ocorrer fora do espaço das sessões, é necessário que elas sejam encenadas para se aprovar, ou não, o acordo. Com isto, estou querendo dizer que as encenações das sessões legislativas, no interior do Conselho Municipal, eram momentos chaves de reafirmação da própria identidade da instituição; momentos onde se reuniam os seus membros para deliberarem acerca de assuntos que diziam respeito a questões relativas aos interesses da municipalidade.

[62] Ibid., p. 102.

Deixando de lado a discussão entre Vasconcellos e Lacerda, passemos para o que estava propondo o projeto. O projeto possuía dois grandes eixos: 1º) o dos critérios para avaliar as propostas apresentadas durante a concorrência; e, 2º) o dos incentivos dados pelo poder público ao vencedores.

Em relação aos critérios, o projeto estabelecia que as propostas deveriam obedecer todas as condições de higiene e também, quando possível, deveriam deixar terreno livre tanto na frente quanto nos fundos da construção. Além de estipular regras para a construção, o projeto fixava os valores dos aluguéis, determinando assim, os tipos das casas que deveriam ser construídas: nas freguesias urbanas (20$, 25$ e 30$) e nas freguesias suburbanas (15$, 20$ e 25$).

Seguir o que prescrevia a higiene e fixar os aluguéis, é justamente o que os intendentes listavam entre os elementos ausentes nas habitações coletivas insalubres. O alto preço dos aluguéis e a ganância dos proprietários eram vistos, não só pelos intendentes, mas pelo restante das elites intelectuais e políticas, como fatores de deterioração das condições de vida dos moradores das habitações coletivas. Através da fala do intendente Alfredo Barcellos, pode-se perceber a relação, que já vinha apontando, entre cortiços e transmissão de doenças:

> Esta realização [a construção de vilas operárias] é muito urgente e necessária, porque decididamente a cidade do Rio de Janeiro não pode suportar estes infectos cortiços que são um foco permanente donde se irradiam todas as epidemias que assolam esta grande cidade.[63]

Neste trecho, fica clara a idéia de que as vilas operárias eram a solução para se dar um fim aos cortiços, daí Barcellos ter insistido na urgência de construí-las.

Dentro desta urgência, os intendentes achavam necessário atrair, de alguma maneira, a iniciativa privada para a construção das vilas operárias. A forma de atração encontrada pelo projeto foi a da isenção, por 15 anos, de uma série de impostos e taxas:

> Art. 3º Os contratantes que se propuserem a construir nos termos do art. 1º gozarão dos seguintes favores:

---

[63] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 11ª Sessão Extraordinária, 21/02/1893. **Anais...** Rio de Janeiro: 1893, p. 109.

> a) isenção de todos os impostos e taxas de licenças inerentes à construção de prédios;
> b) gratuidade para canalização do gás para as entradas comuns de grupos de casas e para a canalização de água e esgoto, inclusive os aparelhos de latrinas;
> c) gratuidade para os calçamentos dos terrenos em uma facha de largura não superior a dois metros;
> d) gratuidade para o plantio da arborização que a Prefeitura exigir;
> e) dispensa de foros;
> f) dispensa do imposto predial. [64]

Além destes incentivos, dados pela municipalidade, o artigo 7º do projeto, incumbiu o prefeito da tarefa de tentar conseguir, junto ao poder executivo federal, a dispensa dos impostos de importação para os materiais que seriam utilizados na construção das vilas operárias.

É importante ressaltar que a união entre prescrições e incentivos para os construtores de vilas operárias não era algo original, outras experiências já tinham sido testadas, e não obtiveram muito sucesso. Este fato é interessante, pois permite relativizar um pouco a idéia de que a solução definitiva para o fim dos cortiços era incentivar a construção de vilas operárias. Pela discussão do projeto, pode-se perceber que um grupo de intendentes duvidava da eficácia dos incentivos. De acordo com o intendente Franklin Dutra, que divergia de uma emenda apresentada por Barcellos:

> Sr. Presidente, se passar a emenda do ilustre Presidente desta casa, é minha opinião que teremos desmanchado aquilo que obteríamos com a concessão de favores, isto é, isenção de impostos às pessoas que se propuserem construir habitações para pobres.
> Realmente, se nós para facilitarmos a construção destas casas, que alguns intendentes da outra bancada reputam difícil de executar, visto que três companhias têm naufragado, sem embargos dos favores extraordinários que para tal fim obtiveram.[65]

A dúvida de alguns intendentes, acerca da real eficácia das isenções de taxas e impostos para facilitar a construção de vilas operárias, me permite retornar a um ponto defendido anteriormente. Mais uma vez,

---

[64] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 5ª Sessão Ordinária, 08/03/1893. **Anais...** Rio de Janeiro: 1893, p. 41.
[65] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 11ª Sessão Extraordinária, 21/02/1893. **Anais...** Rio de Janeiro: 1893, p. 109.(grifos meus)

percebo que os intendentes estavam se deparando com o problema de como tornar viável as soluções propostas pela higiene. No caso específico, como implementar a solução de substituir os cortiços pelas vilas operárias. O como implementar, que ocorria fora dos parâmetros restritos da higiene, parece ter sido o grande limite da própria solução.

Para além das prescrições e dos incentivos, o projeto possuía um artigo, de nº 5, que proibia o poder executivo municipal de fechar ou demolir qualquer habitação coletiva antes de se construir as vilas operárias. A única possibilidade de suspender a proibição, era quando, após uma vistoria realizada pela Inspetoria de Higiene, fosse constatada que a habitação ameaçava ruína e/ou que não tinha mais condições de sofrer nenhum melhoramento higiênico.

Acredito que o artigo 5º corrobora a idéia de que os intendentes sabiam, e bem, das dificuldades de implementar as soluções propostas. O artigo demonstra que o Conselho reconhecia a importância dos cortiços (habitações coletivas), tidos como insalubres pelos parâmetros da higiene, como uma das principais formas de moradia das classes populares. Além disso, reconhecia, também, que não bastava simplesmente erradicar os cortiços, era preciso, primeiro, criar as habitações higiênicas, as vilas operárias.

O reconhecimento da importância dos cortiços como moradia das classes populares, voltou a ser discutido quando da apresentação do projeto nº 33[66], de 1894. Tal projeto, buscando facilitar a construção de casas destinadas às classes populares, estabelecia, dentre outras coisas: 1º) isenção de imposto predial por 10 anos, para os prédios que fossem construídos a partir de julho de 1894 e que tivessem como valor máximo de aluguel 40$; 2º) igual isenção, para os prédios que fossem construídos para habitação própria (metragem máxima: térreos = 60 m2 e sobrados = 35 m2); e, por fim, 3º) isenção por 15 anos para os cortiços que fossem reconstruídos de acordo com as leis vigentes. Pela proposta, caberia a uma comissão, composta por dois engenheiros e um médico, avaliar os edifícios que se candidatassem aos benefícios da lei.

[66] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 17ª Sessão Ordinária, 14/04/1894. **Anais...** Rio de Janeiro: 1894.

Para entender melhor o projeto, considero importante verificar quais os argumentos utilizados pelos seus autores - Lins de Vasconcellos, Luiz de Bustamante, Duarte Teixeira, Cunha e Souza, Julio de Oliveira, Dias Ferreira e Pereira Lopes - para tentar convencer os outros membros do Conselho da necessidade de aprová-lo.

Os dois primeiros argumentos, procuram delinear um esboço da crise habitacional. Para estes intendentes, o alto valor dos aluguéis era conseqüência da falta de um número suficiente de habitações populares. Além disso, avaliavam que as habitações existentes possuíam péssimas condições de higiene e segurança.

O terceiro argumento, fazia um balanço dos resultados alcançados com a política adotada para a questão das habitações populares. Os autores consideravam que a junção de favores e isenções para a construção de vilas operárias com a necessidade de cumprir certas obrigações e manter os aluguéis fixos, não surtiram, até aquele momento, bons resultados. Tal avaliação, reforça o que já havia percebido com a fala do intendente Franklin Dutra, ou seja, que existia um grupo no 1º Conselho Municipal que questionava a eficácia da política adotada para as habitações populares.

Os quarto e quinto argumentos, apontavam para uma solução política diferente para o problema da habitação popular. Primeiramente, deveria se facilitar a construção em pequenas áreas. Como segunda, e última, medida, deveria se permitir a reconstrução das atuais estalagens e cortiços, de acordo com os preceitos da higiene. Para os autores do projeto, a implementação destas medidas gerariam o aumento do número de habitações, o aumento da concorrência e, por conseqüência, a queda dos valores dos aluguéis.

O último argumento, que vai de encontro à política da desconcentração, retirar os populares do centro da cidade, era: "A necessidade de fazer com que os operários possam residir nas proximidades do centro na (sic) cidade, em habitações salubres a bem da economia e ordem social"[67]. Reconhecer a possibilidade de tornar os cortiços salubres era, de certa forma, reconhecer também que o centro da cidade poderia continuar sendo habitado pelas classes populares.

O projeto não foi aprovado. Contudo, pelos argumentos expostos, pode-se perceber que existiam diferentes posições no interior do Conselho acerca da política que deveria ser adotada para solucionar o

---

[67] Ibid., p. 110.

problema da insalubridade das habitações populares, ou seja, existiam divergências entre grupos de intendentes.

Percorrendo a fala do intendente Alfredo Barcellos, contrária ao projeto, logo se vê os argumentos da posição vencedora. O intendente afirmou ser contra dois pontos do projeto. O primeiro é o de que o projeto não fixava valores para os aluguéis, deixando os inquilinos reféns dos proprietários gananciosos. O segundo é o de que não concordava com a isenção de 15 anos para os proprietários de cortiços e estalagens. Barcellos considerava ser uma obrigação, e não um favor, dos proprietários a manutenção das habitações de acordo com os padrões estabelecidos pela higiene:

> colocando os seus imundos cortiços na altura do conforto e higiene necessárias, que devem e são exigidas em uma cidade que tem foros de civilização, como a nossa.
> Os cortiços que não estiverem nas condições de serem competentemente saneados, sejam intimados a serem fechados imediatamente.[68]

Ao final de sua fala, podemos constatar que sua argumentação estava toda fundamentada nos pares de opostos, já por nós tão conhecidos. Os cortiços - anti-higiênicos, "imundos", "espeluncas", "infames", "receptáculos dos germes da moléstia da febre amarela", "espantalho do mundo civilizado", "antecâmara da morte" - eram contrários à civilização, identificada com a higiene. A partir desta proliferação de adjetivações negativas, fica fácil concluir qual era a solução apontada por Barcellos, erradicá-los. Não custa reafirmar que, apesar desta posição ter sido a vencedora, existia uma outra que também entrava em embates e negociava durante as sessões legislativas do Conselho Municipal.

Os dois últimos projetos gerais, também deixam bastante evidente o que venho denominando de problema no momento de implementar as soluções para resolver a questão das habitações populares. Por tais projetos, que viraram leis, é possível perceber que os intendentes reconheciam que as regras de construção e reconstrução de edificações na cidade, elaboradas pelo próprio Conselho, eram muito rígidas e, por conseqüência, acabavam dificultando a construção de casas

---

[68] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 22ª Sessão Ordinária, 26/04/1894. **Anais...** Rio de Janeiro: 1894, p. 161.

higiênicas para as classes populares, perpetuando assim, os cortiços, já de muito condenados.

O projeto de nº 24, aprovado na sessão de 15 de abril de 1896, estabelecia mudança nas regras de construção e reconstrução de edificações, para facilitar a construção de casas para as classes populares no distrito da Gávea, São Cristóvão, Engenho Velho e Engenho Novo e, também, nos subúrbios. O artigo 2º, definia as casas que poderiam vir a se beneficiar do projeto:

> As casas de que trata esta postura terão no mínimo uma sala, um quarto, uma cozinha e quintal onde serão locados a latrina e o tanque, e no máximo duas salas, três quartos, uma cozinha e quintal onde serão locados latrina, banheiro e tanque."[69]

Dentro deste tipo de casa, o projeto estabelecia as seguintes facilidades, em relação às antigas regras: redução das áreas mínimas dos cômodos da casa; redução das dimensões das portas e janelas, contanto que se mantenha a ventilação; redução da altura do porão e do pé-direito, dentre outras.

Este projeto, que se transformou na Lei nº 244, de 20 de abril de 1896, sancionado pelo prefeito Francisco Furquim Werneck de Almeida, apesar de reconhecer que as regras de construção e reconstrução eram rígidas demais, mantinha uma separação de projetos para a cidade. Na região arrolada pelo projeto, era possível flexibilizar as regras, para facilitar a construção de habitações para as classes populares. Porém, para a que ficou de fora do projeto, ou seja, o centro da cidade, as regras de construção e reconstrução tinham que continuar valendo. Pelo visto, o projeto tinha como objetivo claro, para além de facilitar a construção, promover, também, a desconcentração na área central da cidade; era preciso retirar os populares do centro, espalhando-os pela periferia. Tal desconcentração, - que, como já visto, não era uma posição consensual entre os intendentes - ao promover a circulação, facilitava a obtenção do controle sobre as classes populares.

---

[69] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 27ª Sessão, 15/04/1896. **Anais...** Rio de Janeiro: 1902, p. 168.

O último projeto geral, de nº 34[70], aprovado na sessão de 3 de outubro de 1902, nada mais era do que o restabelecimento da Lei nº 244, de 20 de abril de 1896, que acabei de analisar, ou seja, que facilitava a construção de casas para as classes populares em determinadas regiões da cidade.

Na 31ª sessão[71], em 16 de abril de 1901, o intendente Honorio Gurgel defendeu a necessidade de aprovação do projeto. O argumento básico de sua defesa era o de que a lei nº 762, de 1900 - que estabeleceu regras para a construção e reconstrução de edificações na cidade -, acabou por inibir a construção de casas para as classe populares. Utilizando dados da Diretoria de Obras, órgão da prefeitura que supervisionava a construção e reconstrução na cidade, Gurgel comparou o período em que estava em vigor a lei nº 244 com o período da lei nº 762, para fundamentar sua argumentação. Para Gurgel, o decréscimo da entrada de recursos na Diretoria de Obras comprovaria o impacto negativo, para a construção de casas populares, da entrada em vigor da lei nº 762.

O projeto, que também foi aprovado, transformou-se na lei nº 908, de 3 de outubro de 1902. O único ponto incluído na lei nº 244, foi o de estender as facilidades de construção para o bairro de Copacabana. Como na lei anterior, nesta, também estava presente a existência de dois projetos para a cidade.

Considerações Finais.

Para concluir, ao acompanhar os embates e as negociações existentes para decidir o que ficaria registrado nos volumes dos *Anais do Conselho Municipal* sobre a questão das habitações populares, procurei demonstrar, a cada momento, que os intendentes viviam sempre numa constante tensão entre as soluções para a questão da habitação popular - fundamentadas nos princípios da higiene - e as formas de colocá-las em prática - fundamentadas nos princípios da política, da negociação.

---

[70] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 19ª Sessão Ordinária, 03/10/1902. **Anais...** Rio de Janeiro: 1902.

[71] RIO DE JANEIRO. Conselho Municipal. 31ª Sessão, 16/04/1901. **Anais...** Rio de Janeiro: 1901.

Ao colocar em prática, necessariamente o que a princípio parecia não discutível por um leigo - já que se tratava de uma solução técnica e científica -, o era. As soluções formuladas pela higiene, ao serem apropriadas pelos membros do Conselho eram recriadas, de acordo com os embates travados durante as sessões. Não custa lembrar do caso da proibição da lavagem de roupas nas estalagens e, também, do projeto que apresentava uma outra alternativa política para o problema das habitações populares. No primeiro caso, devido à mobilização de grupos da sociedade carioca contra o projeto da lavagem de roupas nas estalagens, a solução técnica estabelecida pelo saber higienista foi postergada. No segundo caso, embora perdendo, foi possível perceber que existiam membros do Conselho Municipal que, ao invés de concordarem com a solução de erradicar os cortiços, propunham outra, de reconstruí-los de acordo com leis fundamentadas em regras higiênicas, ou seja, tais membros buscavam promover uma conciliação. Talvez, ainda que como hipótese, tais membros estivessem procurando defender os interesses dos proprietários dos cortiços. Porém, ao defenderem tais interesses, acabavam propondo também, e isto considero bastante importante, a permanência das classes populares nas regiões centrais da cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABREU, Maurício de Almeida. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. **Revista do Rio de Janeiro,** Niterói, UFF, v. 1, nº 2, jan./abr. 1986.

ALBERNAZ, Maria Paula. **As vilas: uma contribuição à história da arquitetura popular no Rio de Janeiro através do estudo do espaço urbano**. Rio de Janeiro, 1985. Dissertação de mestrado, PUR-UFRJ.

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos: um Haussmann tropical. A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX.** Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

BODSTEIN, Regina Cele de Andrade. **Condições de saúde e prática sanitária no Rio de Janeiro (1880-1900).** Niterói, 1984. Dissertação de mestrado, PPGH-UFF.

_________. Práticas sanitárias e classes populares do Rio de Janeiro. **Revista do Rio de Janeiro,** Niterói, UFF, vol. 1, nº 4, 1986.

CARVALHO, Lia de Aquino. **Contribuições ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro: 1866-1906.** Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. **Quatro vezes cidade.** Rio de Janeiro, Sette Letras, 1994.

CAVALCANTE, Berenice. Beleza, limpeza, ordem e progresso: a questão da higiene na cidade do Rio de Janeiro, final do século XIX. **Revista do Rio de Janeiro,** Niterói, UFF, vol. I, n. 1, 1985.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim**: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da Belle Époque. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_________. **Cidade febril**: cortiços e epidemias na Corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

ELIA, Francisco Carlos da Fonseca. **A questão habitacional no Rio de Janeiro da Primeira República: 1889-1930.** Niterói, 1984. Dissertação de mestrado, PPGH-UFF.

FALCON, Francisco. O Rio de Janeiro como objeto historiográfico. **Revista Brasileira de História,** São Paulo, ANPUH; Editora Contexto, vol. 15, n. 30, 1995.

GANTOS, Marcelo Carlos. **Processo e crise urbana: a Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro (1870-1876)**. Niterói, 1993. Dissertação de mestrado, PPGH-UFF.

LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. **Dos trapiches ao porto: um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1991.

LOBO, Eulália Maria Lameyer. **História do Rio de Janeiro** (do capital comercial ao capital industrial e financeiro). Rio de Janeiro: IBMEC, 1978.

_________. Historiografia do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de História,** São Paulo, ANPUH; Editora Contexto, vol. 15, n. 30, 1995.

MAGALHÃES, Marcelo de Souza. **A encenação da questão da higiene: o Conselho Municipal como teatro** (Rio de Janeiro, 1892-1902). Neterói, 1999. Dissertação de mestrado, PPGH-UFF.

NASCIMENTO, Dilene Raimundo do. **Tuberculose: de questão pública a questão de Estado**. Liga Brasileira contra a Tuberculose. Rio de Janeiro, 1991. Dissertação de mestrado, IMS-UERJ.

PADILHA, Sylvia F. Da ‘Cidade Velha’ à periferia. **Revista do Rio de Janeiro,** Niterói, UFF, vol. I, n. 1, 1985.

PECHMAN, Sérgio e FRITSCH, Lilian. A reforma urbana e o seu avesso: algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal na virada do século. **Revista Brasileira de História,** São Paulo, ANPUH; Marco Zero, vol. 5, n. 8/9, set. 1984/abr. 1985.

ROCHA, Oswaldo Porto. **A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro: 1870-1920.** Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995.

SILVA, Maria Lais Pereira da. **Os transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro: tensões e conflitos.** Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

VAZ, Lilian Fessler. **Contribuição ao estudo da produção e transformação do espaço da habitação popular; as habitações coletivas no Rio Antigo**. Rio de Janeiro, 1985. Dissertação de mestrado, PUR-UFRJ.

RESUMO

Formulando projetos para a cidade: o Conselho Municipal do Rio de Janeiro discutindo a questão da habitação popular (1892-1902)

O objetivo deste artigo é procurar entender qual foi a participação do Conselho Municipal do Rio de Janeiro, poder legislativo local, nas discussões e formulações de propostas acerca da questão da habitação popular, entre 1892 e 1902. Para tal, realizo três movimentos. O primeiro, uma espécie de balanço historiográfico, é o de analisar o que denominei de uma chave de leitura sobre a questão da habitação popular construída pelos trabalhos de historiadores e outros pesquisadores a partir dos anos 1980. Os segundo e terceiro movimentos se complementam, procuro perceber as negociações existentes entre os membros do Conselho, no momento em que discutiam os projetos de lei sobre os cortiços e a construção de vilas operárias.

Palavras-chave: habitações populares, poder legislativo local, cidade do Rio de Janeiro, higiene pública, história política

ABSTRACT

Designing projects for the city: the Municipal Council of Rio de Janeiro and its discussion on popular housing (1892-1902)

This article pretends to understand the degree of participation of the municipal council of Rio de Janeiro, the main local power agency, in the discussion and design of proposals for the question of urban popular housing throughout the period of 1892 to 1902. The reflections on this subject are threefold. First, the key for understanding is a survey on scientific contributions from historians and other researchers, since 1980, on the question of urban popular housing in a kind of historiographic balance. The second and third moment are complementary and try to describe the existing negotiations and discussions between the Council members at the moment when legislative projects on *cortiços* and the construction of workers' *vilas* were discussed.

Key words: popular housing, local legislative power agency, City of Rio de Janeiro, public health, political history